

Città, crescita economica, programmazione delle risorse per le politiche di sviluppo e coesione: una nuova stagione?

Marco Causi

Università degli Studi Roma Tre e Assessore alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio del Comune di Roma

Tiziana Cianflone

Università degli Studi Roma Tre e Apat

**Giornata di studi su:
"Città e scenari regionali.
Le politiche urbane nella prossima programmazione"
9 giugno 2006**

Università degli Studi Roma Tre
Facoltà di Architettura
Dipartimento di Studi Urbani

Sintesi

- Priorità urbane nella prossima programmazione
 - Il caso italiano e il caso romano: un'interpretazione dell'evidenza empirica
 - Alcune conclusioni di *policy*
-

Priorità urbane nella prossima programmazione

“Le città sono uno dei principali propellenti dello sviluppo economico, dell’innovazione produttiva, sociale e culturale sull’intero territorio europeo, sino ad assurgere a “priorità” nelle politiche di sviluppo”

(bozza QSN, aprile 2006)

**Priorità 8.
Competitività e attrattività delle città
e dei sistemi urbani**

Priorità urbane nella prossima programmazione

La programmazione articola questa priorità strategica in programmi per:

- **città metropolitane**, valorizzandone la funzione trainante e le potenzialità competitive nei mercati sovra-regionali e internazionali;
- **sistemi territoriali inter-comunali**, sostenendone le connessioni economico-produttive o l'offerta di servizi a scala territoriale

(bozza QSN, aprile 2006)

Nelle regioni che non fanno parte dell'obiettivo 1, inoltre, la dimensione del sistema territoriale urbano fa da cornice alla nuova programmazione, che non sarà più destinata solo a specifiche aree

Lo sviluppo urbano come motore dello sviluppo territoriale

Sembra di assistere ad una novità. Da due decenni almeno la politica europea di sviluppo e di coesione a livello regionale (territoriale) aveva scoperto ed enfatizzato la leva dello sviluppo locale.

Oggi si decide di puntare, ai fini dello sviluppo regionale (territoriale), non più su un indistinto "localismo" ma sui sistemi urbani e si riconosce il ruolo peculiare delle città metropolitane.

Dal punto di vista analitico, ciò determinerà la necessità di giungere ad una definizione della *delimitazione delle tipologie di aree* per l'attivazione delle politiche.

Cosa c'è all'origine di questa "svolta"? In generale, una nuova consapevolezza del ruolo crescente delle città e dei sistemi urbani nei processi di sviluppo economico e sociale, di cui esistono alcune evidenze empiriche nei paesi economicamente avanzati, a partire dagli Stati Uniti.

Queste nuove tendenze sono state riconosciute e "portate" nella programmazione in alcune sedi istituzionali (come l'Ocse e la Banca Mondiale) e in alcuni paesi (come il Regno Unito), le cui esperienze hanno certamente influenzato la "svolta" della programmazione comunitaria.

WORLD BANK

Local **E**conomic **D**evelopment (LED) esiste sin dagli anni '60, ma dalla fine degli anni'90....

“The LED strategy reflects the view that urban areas can effectively contribute to the national government through public policies coupled with community action, private sector commitment, accountable local government, and supportive national government.”

OCSE

Local Economic and Employment Development (**LEED** Programme)

“identifies, analyses and disseminates innovative ideas for local development, governance and the social economy. Governments from OECD member and non-member economies look to LEED and work through it to generate innovative guidance on policies to support employment creation and economic development through locally based initiatives.”

REGNO UNITO

Un lavoro in the UK su "Growth and Productivity framework" (2002) sostiene che le città e le economie regionali sono influenzati dagli stessi fattori chiave che "guidano" le economie nazionali:

skills, entrepreneurship, employment, innovation, investment, and competition

... E IN ITALIA?

Esistono anche in Italia evidenze empiriche di una concentrazione territoriale della crescita? Ne esamineremo due:

- L'evoluzione dei "sistemi locali del lavoro"
- Il caso della città di Roma

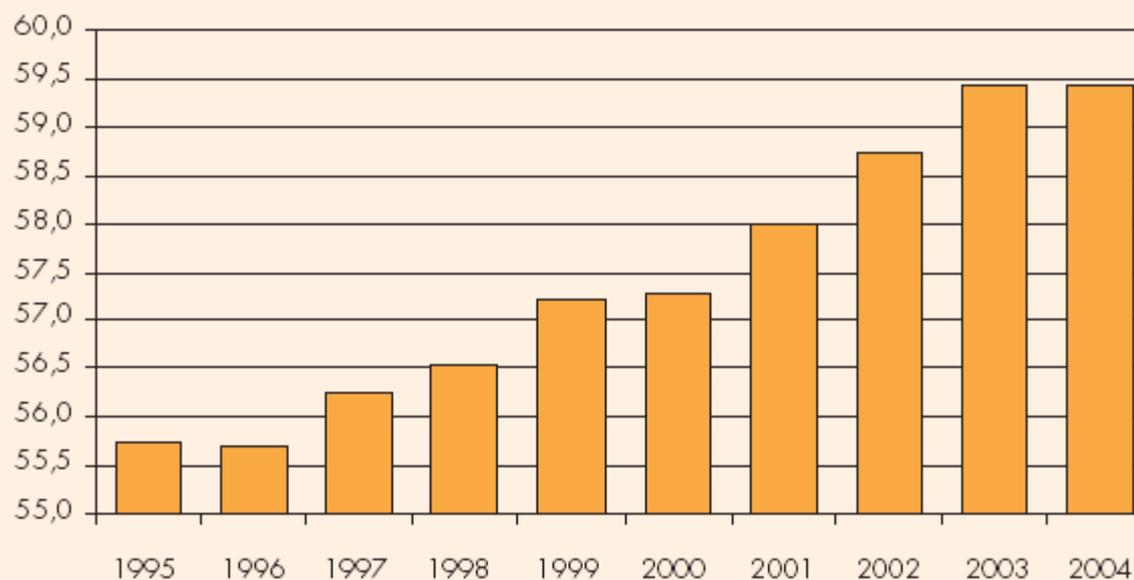
Prima, però, conviene analizzare alcune evidenze più generali. Infatti, la crescita economica italiana risulta, a partire dalla metà degli anni '90, differenziata territorialmente in relazione a schemi di variabilità diversi da quelli degli ultimi quaranta anni.

La variabilità territoriale della crescita in Italia

- L'Italia ha sperimentato nel corso del tempo un'accentuata variabilità della crescita fra i suoi diversi territori, ed è perciò diventata spesso "il" caso di studio internazionale per analizzare le connessioni fra sviluppo macroeconomico e variabili territoriali
 - Tradizionale divario nord-sud
 - Esperienza "atipica" di diffusione territoriale della crescita durante gli anni '70 e '80 nelle aree della "terza Italia", o del NEC (Nord-Est-Centro)
 - Negli ultimi anni – diciamo dalla metà degli anni '90 in poi – la situazione si è però modificata, in direzioni ancora non pienamente comprese né dall'analisi economica né da quella delle politiche pubbliche. I tre segnali più nettamente emergenti sono:
 - Una crescita del reddito procapite più accentuata nel Sud rispetto al Nord
 - La crisi di alcuni distretti industriali, e quindi la diversificazione della dinamica all'interno delle aree-sistema che avevano trainato l'economia italiana negli anni '70 e '80
 - Una relativa riconcentrazione dello sviluppo intorno ad alcune aree-sistema
-

Il divario Nord-Sud si riduce

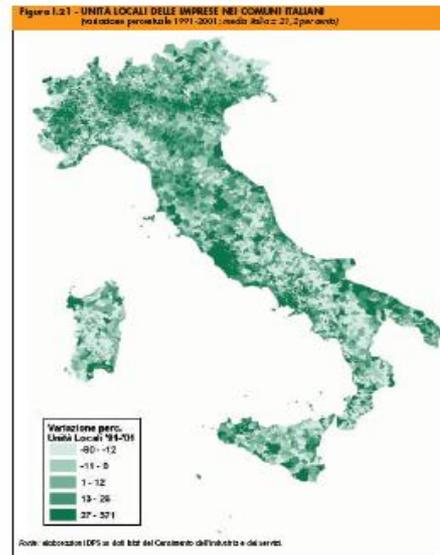
Figura I.3 - QUOTA PIL PRO CAPITE MEZZOGIORNO SU CENTRO-NORD: 1995-2004
(valori percentuali)



Fonte: Istat - Conti economici territoriali

Diversificazione della crescita: variazione delle unità locali per comune 1991-2001

Rapporto Annuale del DPS - 2004



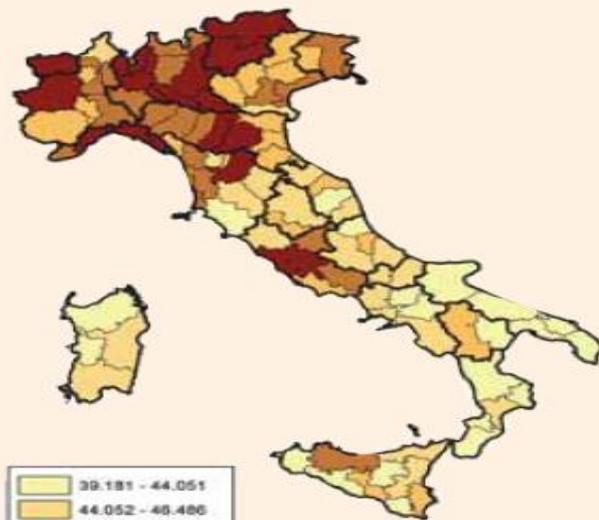
Tra i sistemi a forte caratterizzazione agricola, con una percentuale di occupati che supera il 50 per cento del totale, sono annoverati: Biocari, Ascoli Satriano e Sansepolcra in Puglia, Rocca Imperiale, Perillo Policastro, Verano e Cerchiana in Calabria, Palagonia, San Fratello e Capizzi in Sicilia.

Tra i sistemi con caratterizzazione industriale si menzionano i sistemi dei mezzi di trasporto di Melfi in Basilicata e di Termoli in Molise, i sistemi del

La produttività del lavoro aumenta in modo differenziato fra le province

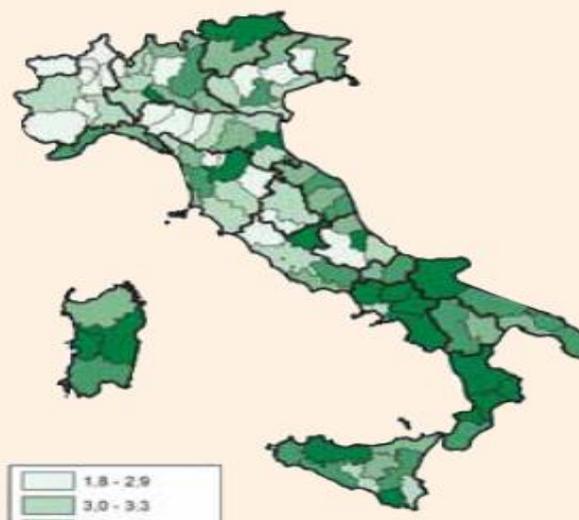
Figura I.19 - PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO NELLE PROVINCE
(valore al 2003 e variazione media annua 1995-2003)

Valore aggiunto per unità di lavoro ai prezzi base 2003 (al lordo SIFIM)



Valore medio nazionale = 50.272

Variazione media annua produttività



Valore medio nazionale = 3,4

Fonte: Istat, Conti economici provinciali (novembre 2005)

Alcune prime conclusioni dalle evidenze empiriche generali

- Nuovi sentieri di diversificazione, sia nel Sud che nel Nord
 - Ma anche maggiore variabilità? Probabilmente, c'era più variabilità assoluta quando crescevamo al 3-4% rispetto ad oggi, con tassi di crescita aggregati sotto l'1%. Oggi c'è però certamente più variabilità relativa
 - Si difendono meglio dal "declino" le aree urbane più terziarizzate, poiché i servizi sono più protetti dalla concorrenza internazionale e, fra i distretti, quelli che sono riusciti a modificare in tempo la specializzazione e a sfruttare l'internazionalizzazione
 - Nel Sud, la scommessa sembra ancora aperta fra aree che stanno lavorando su vocazioni e risorse endogene e aree che hanno "importato" un modello distrettuale oggi in crisi anche al Nord
-

L'evoluzione dei sistemi locali del lavoro: una evidenza di concentrazione

	NUMERO			VARIAZIONI ASSOLUTE			VARIAZIONI PERCENTUALI		
	1981	1991	2001	1981-1991	1991-2001	1981-2001	1981-1991	1991-2001	1981-2001
NORD-OVEST	228	140	114	-88	-26	-114	-39	-81	-50
NORD-EST	177	143	119	-34	-24	-58	-19	-41	-33
CENTRO	160	136	128	-24	-8	-32	-15	-24	-20
SUD	262	237	203	-25	-34	-59	-10	-25	-23
ISOLE	128	128	122	0	-6	-6	0	-5	-5
CENTRO-NORD	565	419	361	-146	-58	-204	-26	-49	-36
MEZZOGIORNO	390	365	325	-25	-40	-65	-6	-18	-17
ITALIA	955	784	686	-171	-98	-269	-18	-34	-28

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, Barbieri e Causi, 2006

- ❑ I SLL variano da 955 (1981) a 686 (2001)
- ❑ Diminuzione più accentuata al Centro-Nord che nel Mezzogiorno

□ Numero medio di comuni per SLL superiore alla media nazionale, tranne alcune eccezioni, al NORD, Lazio, Abruzzo, Molise

Regione	Numero medio di comuni per SLL <i>(valori assoluti)</i>			Popolazione media dei SLL <i>(valori assoluti)</i>		
	1981	1991	2001	1981	1991	2001
Piemonte	13,7	23,7	32,2	51.371,4	85.616,2	113.327,6
Valle d'Aosta	15,2	19,5	25,3	22.913,4	30.120,8	40.466,0
Lombardia	13,2	22,2	26,9	76.096,9	126.980,3	156.753,7
Trentino-Alto Adige	10,5	9,7	10,4	26.836,4	25.590,3	28.686,5
Veneto	8,3	12,1	16,7	62.321,2	90.854,9	131.641,4
Friuli-Venezia Giulia	10,0	18,0	19,7	57.222,0	100.404,7	108.046,7
Liguria	13,3	15,3	14,8	96.806,9	104.893,5	97.866,3
Emilia-Romagna	6,4	7,3	8,4	74.493,1	81.456,6	97.031,9
Toscana	5,3	5,6	5,5	66.344,2	69.587,9	66.557,5
Umbria	4,7	5,3	5,4	43.438,5	49.145,0	48.427,6
Marche	4,6	5,9	7,7	26.484,1	34.625,3	45.470,3
Lazio	11,0	13,9	15,0	147.332,9	190.729,4	204.415,9
Abruzzo	11,4	12,9	16,3	43.128,4	50.790,3	64.964,4
Molise	13,2	13,5	15,2	32.542,0	33.123,2	36.664,9
Campania	7,4	8,4	10,2	73.768,9	86.464,8	105.456,4
Puglia	5,7	6,7	5,7	84.226,2	104.025,6	91.066,6
Basilicata	4,3	4,9	6,7	20.595,8	23.012,8	31.109,8
Calabria	5,5	5,6	7,1	27.586,7	28.131,5	34.737,9
Sicilia	4,8	4,8	5,1	59.840,0	60.565,7	64.532,4
Sardegna	8,2	8,2	8,4	34.656,0	35.831,5	36.264,0
Italia	8,5	10,3	11,8	59.221,9	72.421,0	83.084,2

Fonte: elaborazioni su dati Istat

□ ...superficie e densità medie...

Regione	Superficie media dei SLL <i>(valori assoluti in km²)</i>			Densità media dei SLL <i>(valori assoluti in residenti/km²)</i>		
	1981	1991	2001	1981	1991	2001
Piemonte	289,4	498,8	683,1	177,5	171,7	165,9
Valle d'Aosta	658,3	830,9	1.097,2	34,8	36,3	36,9
Lombardia	202,0	343,3	416,3	376,8	369,9	376,5
Trentino-Alto Adige	423,8	392,7	419,5	63,3	65,2	68,4
Veneto	262,4	383,8	529,3	237,5	236,7	248,7
Friuli-Venezia Giulia	362,0	643,7	713,4	158,1	156,0	151,4
Liguria	321,3	356,9	336,3	301,3	293,9	291,0
Emilia-Romagna	413,4	463,9	538,2	180,2	175,6	180,3
Toscana	421,0	448,9	437,7	157,6	155,0	152,1
Umbria	453,0	510,3	489,8	95,9	96,3	98,9
Marche	184,2	240,6	304,9	143,8	143,9	149,1
Lazio	505,9	638,4	681,4	291,2	298,8	300,0
Abruzzo	396,6	445,7	572,4	108,8	114,0	113,5
Molise	427,2	439,5	520,5	76,2	75,4	70,4
Campania	183,5	207,2	251,1	402,1	417,3	419,9
Puglia	421,9	517,0	431,3	199,6	201,2	211,2
Basilicata	337,5	360,6	517,6	61,0	63,8	60,1
Calabria	202,4	206,0	261,1	136,3	136,5	133,1
Sicilia	313,5	313,5	333,8	190,9	193,2	193,3
Sardegna	523,7	523,7	535,3	66,2	68,4	67,7
Italia	315,5	384,4	439,3	187,7	188,4	189,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Le località centrali degli SLL

Nei SLL le località centrali sono i “**centroidi**”:

comuni che danno il loro nome ai SLL di appartenenza, ovvero comuni verso cui si dirige la quota maggiore dei flussi di pendolarismo che definiscono il sistema stesso

“I metodi di regionalizzazione che adottano la nozione di gerarchia tra i criteri di definizione di un sistema locale attribuiscono alla *località centrale* il significato di *polo di attrazione* nei confronti delle restanti località, e a queste ultime quello di *località subordinate*”

Analisi dei centroidi

Distinguiamo centroidi in:

- “stabili”: presenti tutti e tre gli anni
- “effimeri”: presenti un solo anno e poi venuti meno
- “emergenti”: comparsi per la prima volta nel 2001

...alcuni risultati...

Tabella 4 Centroidi dei SLL per regione. Anni 1981-1991-2001*(valori assoluti)*

Regione	Centroidi	Presenti in più anni:				Presenti un solo anno:		
	Totale	1981-1991-2001	1981-1991	1981-2001	1991-2001	1981	1991	2001
Piemonte	94	34	44	36	34	41	6	1
Valle d'Aosta	7	1	2	2	2	2	1	0
Lombardia	132	41	59	48	47	51	5	4
Trentino-Alto Adige	42	27	29	27	30	4	3	3
Veneto	78	31	41	32	31	27	7	2
Friuli-Venezia Giulia	23	8	11	11	8	8	1	0
Liguria	25	11	13	12	12	5	2	3
Emilia-Romagna	64	33	42	33	36	11	3	5
Toscana	65	41	44	44	46	7	2	4
Umbria	20	15	15	15	16	3	0	1
Marche	64	26	36	27	28	17	4	4
Lazio	43	16	22	19	18	9	3	4
Abruzzo	42	10	14	12	13	12	7	4
Molise	14	6	7	6	8	3	1	1
Campania	94	39	51	43	44	19	9	6
Puglia	68	21	29	29	24	9	7	12
Basilicata	37	13	18	16	15	8	5	1
Calabria	97	43	56	47	50	15	11	4
Sicilia	111	52	63	58	61	13	10	10
Sardegna	60	34	37	36	38	7	5	5
Italia	1180	502	633	553	561	271	92	74

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Primo gruppo:

Lombardia, Piemonte, Veneto, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta

□ regioni prevalentemente del Nord

incidenza sul totale regionale di:

- centroidi "stabili" piuttosto contenuta,
 - centroidi "effimeri" relativamente elevata (soprattutto nel 1981)
 - centroidi "emergenti" abbastanza limitata
-

Secondo gruppo:

Sicilia, Sardegna, Molise, Emilia-Romagna, Liguria,
Trentino-Alto Adige

□ significativa presenza meridionale

incidenza sul totale regionale di:

- centroidi "stabili" elevata,
 - centroidi "effimeri" relativamente contenuta
 - centroidi "emergenti" piuttosto dinamica
-

Terzo gruppo: composto dalle restanti regioni...caratteri meno definiti

Calabria, Toscana, Umbria	simili al secondo gruppo incidenza relativamente elevata dei centroidi "stabili" e alla presenza contenuta di centroidi "effimeri", ma "tasso di natalità" di centroidi emergenti al di sotto della media nazionale
Lazio, Campania, Puglia	simili al primo gruppo... ...Per incidenza relativamente scarsa dei centroidi "stabili", ma sono simili al secondo gruppo... ...per la presenza contenuta di centroidi "effimeri" e gli elevati "tassi di natalità"
Abruzzo, Basilicata	sono casi a sétuttavia entrambi hanno un numero di centroidi emergenti molto basso (rispettivamente 4 e 1)

alcune conclusioni

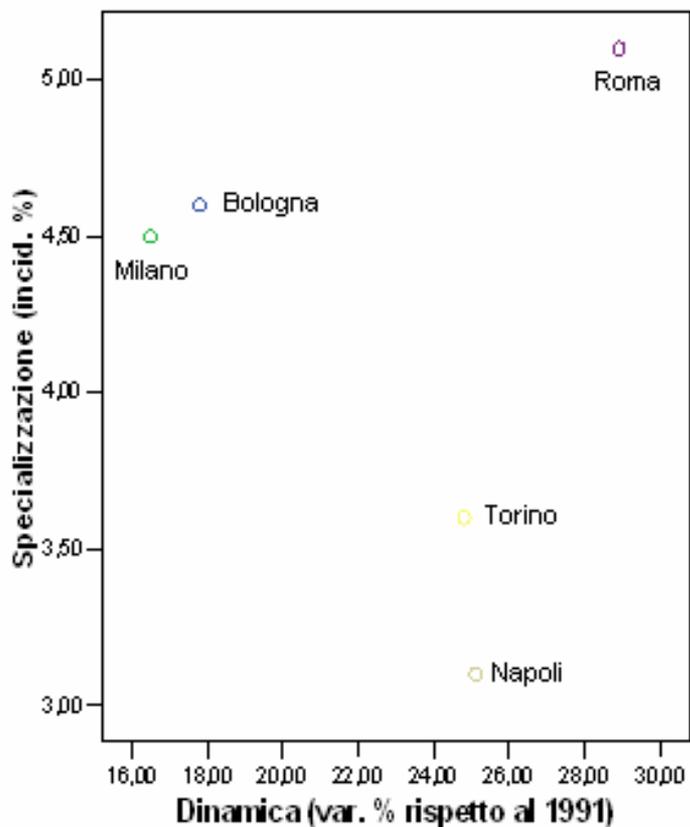
- Riduzione del numero di SLL e concentrazione attorno ad alcuni centroidi \Rightarrow avvenute in modo disomogeneo sul territorio italiano, più omogeneo nelle ripartizioni
- Aumento della dimensione media dei SLL localizzati nelle aree più forti
- Aumento superficie media nei SLL soprattutto nelle aree di montagna e quelle più dinamiche
- Spostamento dei comuni dai sistemi più deboli a quelli più forti, ove aumentano gli stessi ma si riduce la densità della popolazione residente

Il caso di Roma

- ❑ Roma è un polo urbano che cresce da alcuni anni più del suo intorno regionale. Insomma, un esempio tipico di concentrazione.
 - ❑ Fattori esogeni: protezione dal ciclo che deriva dalle specializzazioni terziarie, pubbliche e private, relativamente protette dalla concorrenza
 - ❑ Fattori endogeni: diversificazione della base produttiva, tenuta (o crescita) di specializzazioni tradizionali (elettronica, aerospaziale, nuovi materiali, audiovisivo, beni culturali, turismo, ricerca) e di nuove specializzazioni (ICT, servizi alle imprese, servizi alla persona)
 - ❑ Ostacoli alla crescita: la rendita e le rendite; basso tono investimenti privati
-

Le specializzazioni tradizionali

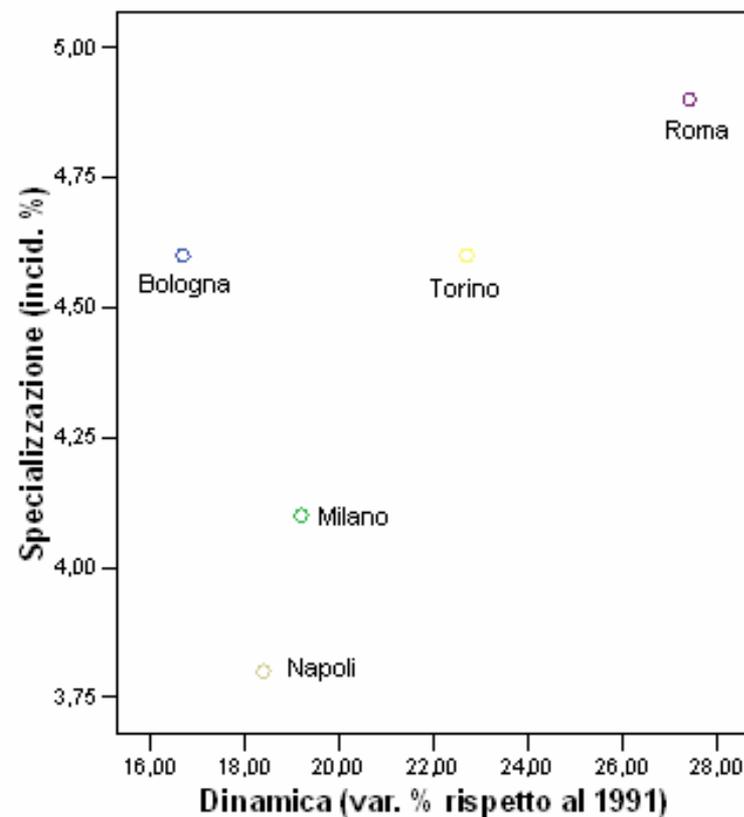
Turismo: addetti nel 2001



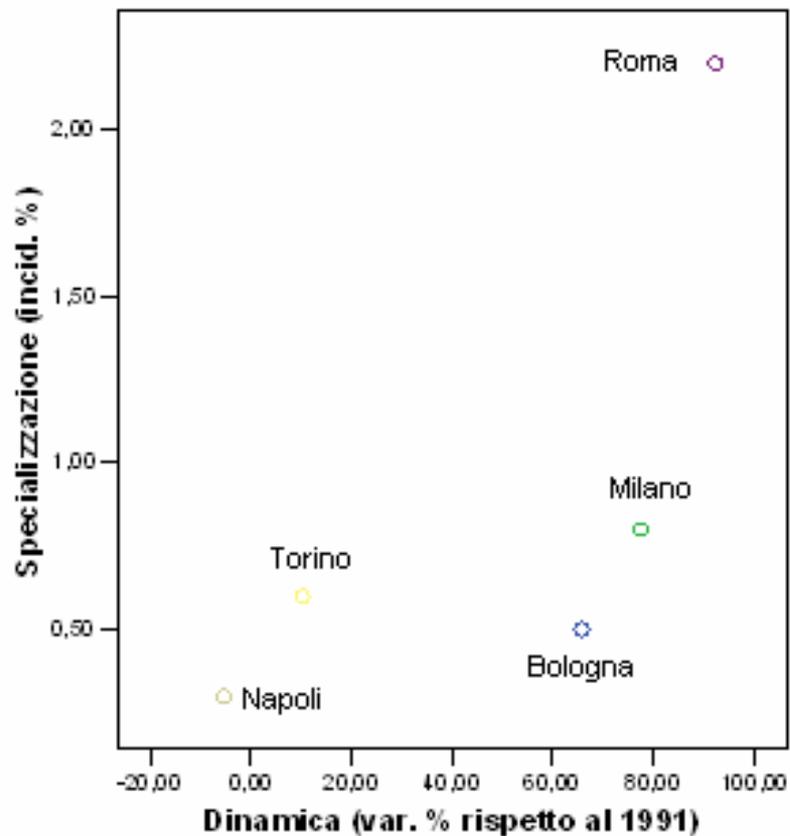
Turismo =

- Alberghi
- Campeggi e altri alloggi per brevi soggiorni
- Ristoranti
- Bar
- Mense e fornitura di pasti preparati

Turismo: unità locali nel 2001



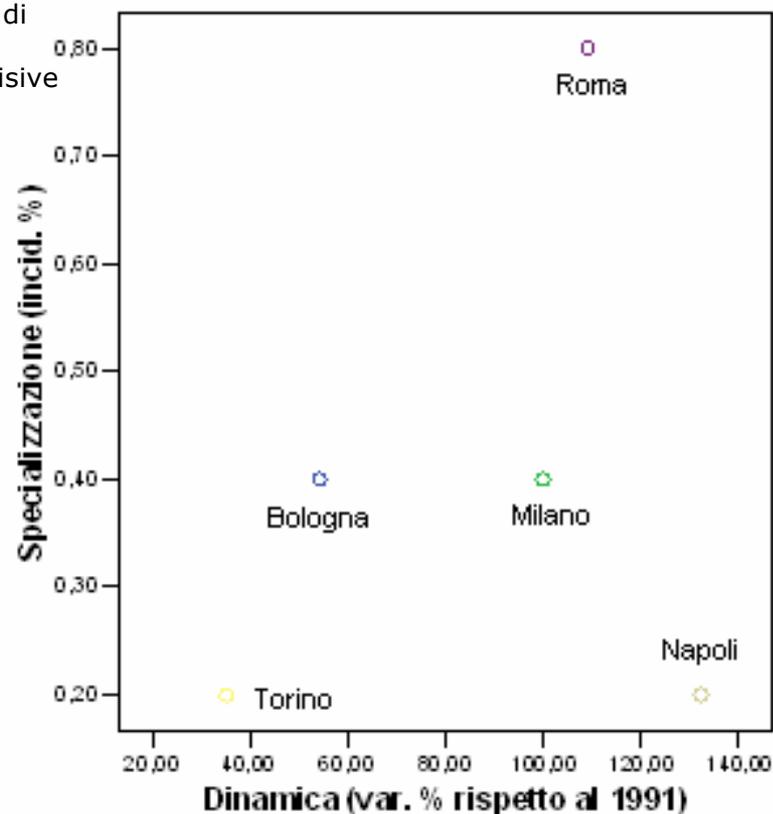
Audiovisivo: addetti nel 2001



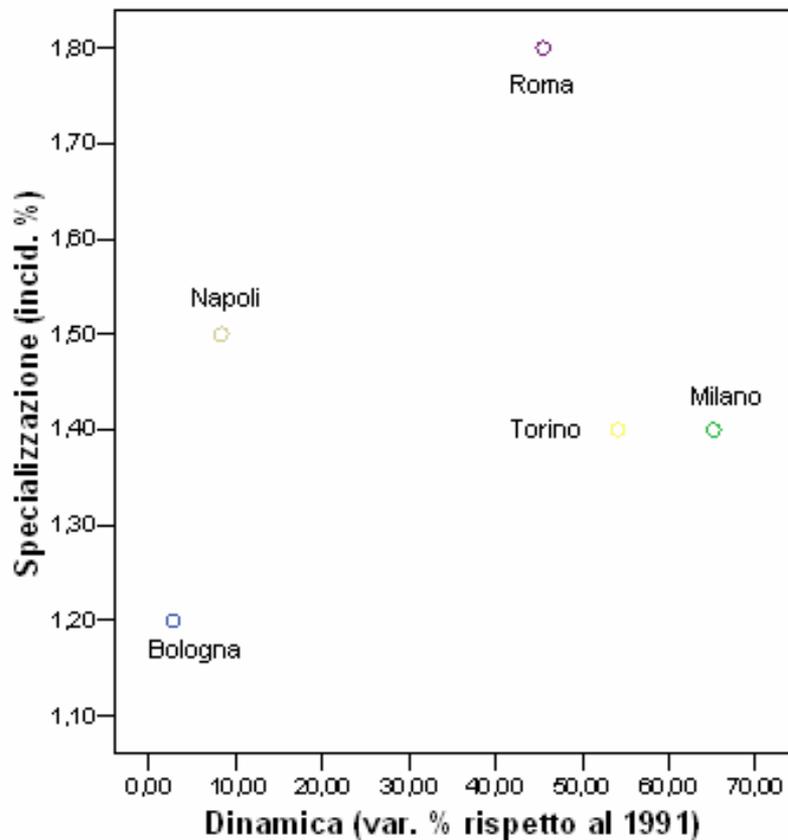
Audiovisivo =

- Produzioni e distribuzioni cinematografiche e di video
- Attività radiotelevisive

Audiovisivo: unità locali nel 2001



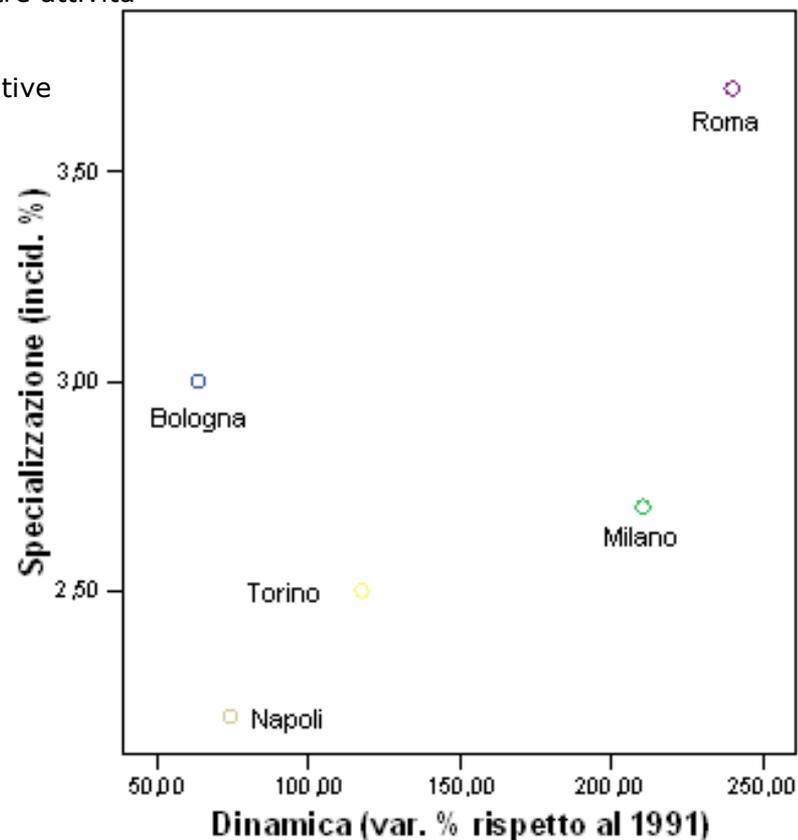
Cultura: addetti nel 2001



Cultura =

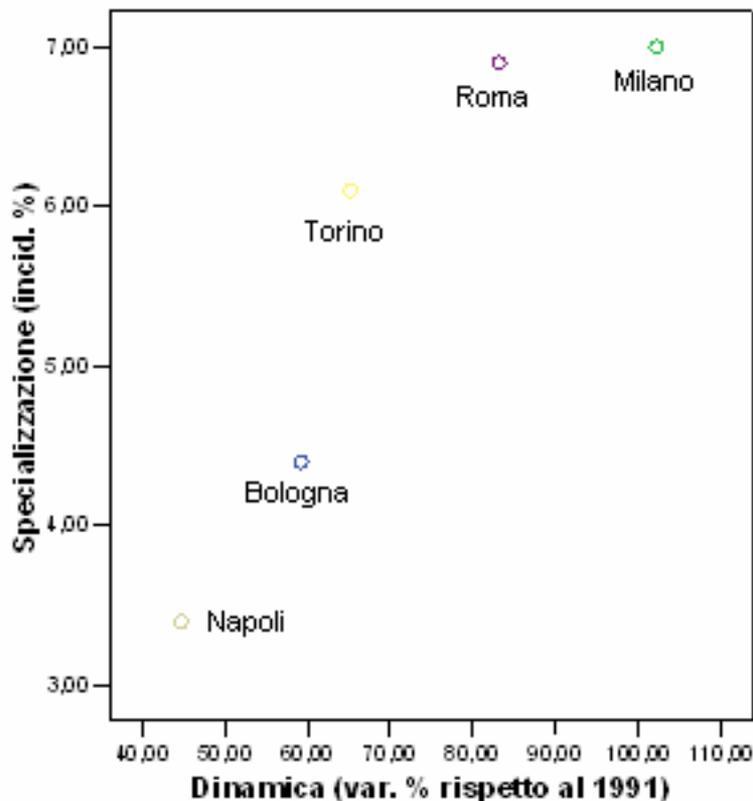
- Attività delle agenzie di stampa
- Attività di biblioteche, archivi, musei e altre attività culturali
- Attività sportive
- Altre attività ricreative
- Altre attività dello spettacolo

Cultura: unità locali nel 2001



Le nuove specializzazioni

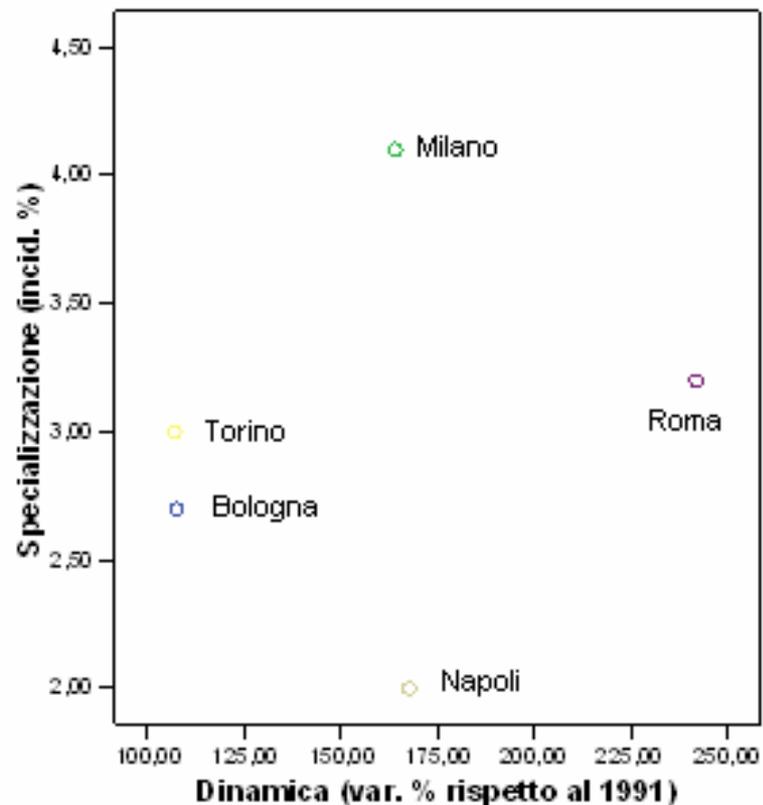
ICT: addetti nel 2001



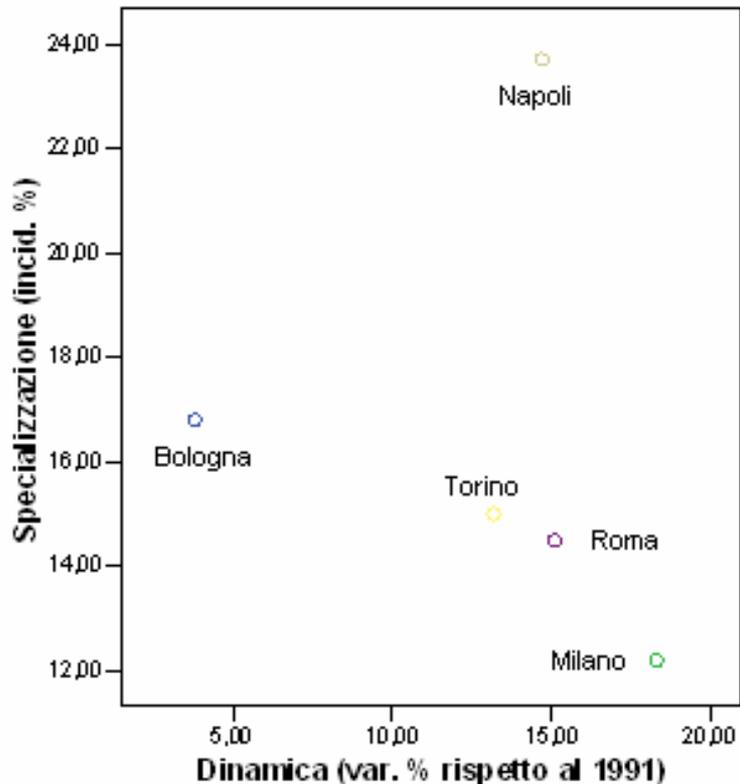
ICT =

- Telecomunicazioni
- Consulenza per installazione di elaboratori elettronici
- Fornitura di software e consulenza in materia di informatica
- Elaborazione elettronica dei dati
- Attività delle banche di dati
- Manutenzione e riparazione macchine per ufficio ed elaboratori elettronici
- Altre attività connesse all'informatica

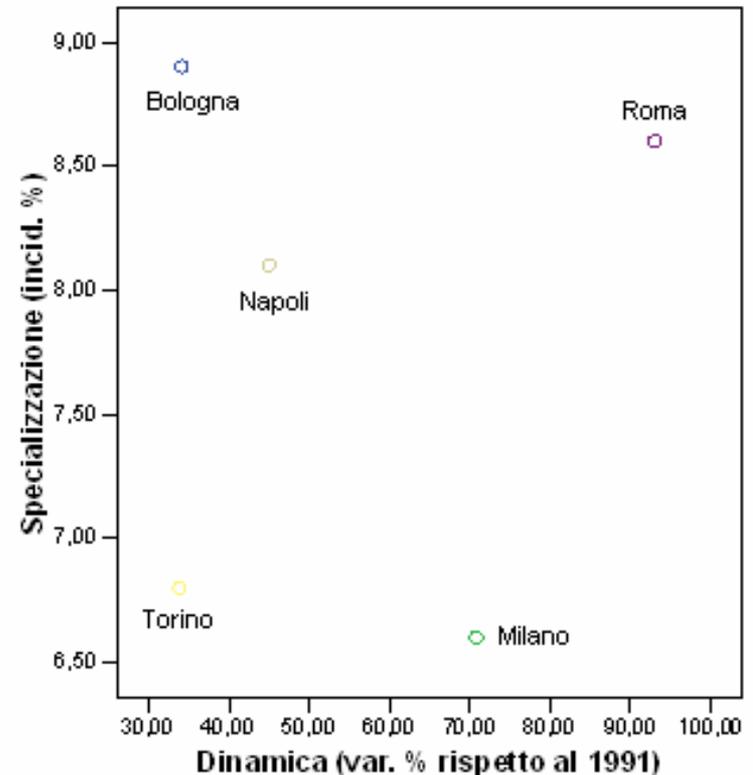
ICT: unità locali nel 2001



Servizi alle persone: addetti nel 2001



Servizi alle persone: unità locali nel 2001



Servizi alle persone =

- Istruzione primaria
- Istruzione secondaria
- Istruzione universitaria
- Istruzione per gli adulti ed altri servizi di istruzione
- Attività dei servizi sanitari
- Servizi veterinari
- Assistenza sociale

Fonte: Istat, Censimento Industria e servizi
(elaborazione a livello comunale)

Una parentesi teorica

- L'importanza di componenti territoriali nella crescita economica è sempre stata riconosciuta
 - In generale, si tratta di componenti dal lato dell'offerta (come nel modello dei distretti marshalliani: bacino di manodopera specializzata, bacino di produttori specializzati di input intermedi, spill-over tecnologici) ovvero connessi al grado di infrastrutturazione del territorio e di ricchezza del capitale umano
 - Anche i bacini di domanda, tuttavia, possono avere un ruolo (si pensi alle grandi aree metropolitane), così come la qualità della governance locale (capitale sociale)
-

Quali fattori potrebbero spiegare i nuovi fenomeni di concentrazione?

- ❑ Reti tecnologiche
- ❑ Nuove economie di scopo legate alla prossimità (spill-over legati all' "economia della conoscenza")
- ❑ Evoluzione dimensionale delle imprese dei distretti
- ❑ Economicità dei servizi (del terziario) in base all'ampiezza dei bacini di domanda
- ❑ Governance locale e capitale sociale locale

Forse, è necessaria – accanto alla riscoperta in chiave distrettuale di Marshall e alla nuova geografia economica di Krugman - una rielaborazione in chiave moderna del tradizionale modello di Perroux ...

Quali implicazioni sulle policy?

- **Problema di governance territoriale: il ritardo italiano è ormai diventato uno dei fattori di “declino” del paese:**
 - **Troppe competenze frammentate**
 - **Troppe mancate riforme, o riforme pasticciate: città metropolitane, finanza locale, servizi pubblici locali...**
-

Una nuova stagione?

Il QSN offre spazi interessanti per introdurre una logica di intervento che tenga conto dei nuovi aspetti territoriali dello sviluppo economico italiano:

- città metropolitane;
- sistemi territoriali inter-comunali.

Inoltre, salvaguarda e rafforza la programmazione negoziata e la logica del cofinanziamento (pubblico-pubblico e pubblico-privato)

Ancora, pone un' enfasi importante su governance locale e su concertazione e coinvolge i Comuni (almeno, quelli più grandi) fin dalla fase di programmazione finanziaria degli interventi

Institutional building: un Accordo di Programma Quadro per la città di Roma

- La proposta della Regione Lazio e del Comune di Roma: un APQ per l'area metropolitana della capitale, con due assi prioritari di intervento:
 - Mobilità interna e accessibilità all'area metropolitana
 - Promozione della ricerca e dell'innovazione tecnologica

 - Ma, attenzione:
 - La programmazione multi-livello non deve "calare" dall'alto, ma partire dal basso
 - È necessario integrare e non separare la logica degli interventi ordinari con quella degli interventi aggiuntivi
-